

JUICIO DE INCONFORMIDAD

**INCIDENTE SOBRE SOLICITUD
DE “EXCITATIVA DE JUSTICIA”**

EXPEDIENTE: SUP-JIN-359/2012

**ACTORA: COALICIÓN
“MOVIMIENTO PROGRESISTA”**

**TERCERA INTERESADA:
COALICIÓN “COMPROMISO POR
MÉXICO”**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL Y OTRAS**

México, Distrito Federal, a primero de agosto de dos mil doce.

VISTOS para resolver los autos de la cuestión incidental relativa a la petición de excitativa de justicia presentada por la Coalición “Movimiento Progresista”, tanto en el escrito de demanda inicial como en diversas promociones dirigidas al juicio de inconformidad identificado con la clave SUP-JIN-359/2012, de acuerdo con lo siguiente:

CONTENIDO

A N T E C E D E N T E S.....	3
I. Inicio del procedimiento electoral federal	3
II. Jornada electoral	3
III. Informe sobre la sumatoria de los resultados de la Elección Presidencial	3
IV. Juicio de inconformidad	4
1. Remisión de expediente y recepción en Sala Superior	4
2. Turno a la Comisión instructora.....	4
3. Radicación.....	5
V. Ofrecimiento de pruebas supervenientes	5
VI. Presentación de "Excitativa de justicia"	6
VII. Peticiones en un escrito de desahogo de vista.....	8
VIII. Escrito de ofrecimiento de pruebas supervenientes y solicitud de instauración de procedimiento extraordinario de fiscalización.	9
IX. Acuerdo de apertura de cuaderno incidental.....	9
C O N S I D E R A N D O S	10
PRIMERO. <i>Competencia y actuación colegiada</i>	10
SEGUNDO. <i>Síntesis de la cuestión incidental</i>	11
a) Escrito de demanda	12
b) Solicitud de "excitativa de justicia".....	12
c) Escrito sobre pruebas supervenientes	16
d) Peticiones en el escrito de desahogo de vista	17
e) Reiteración de solicitud de que se ordene la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización.....	17
TERCERO. <i>Metodología para el estudio de la cuestión incidental</i> .	18
CUARTO. Procedimiento extraordinario de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.....	20
1. Cuestiones generales.....	20
2. Estudio relativo a la instauración de un procedimiento extraordinario de fiscalización	37
QUINTO. <i>Pretensión de "excitativa de justicia" respecto de procedimientos administrativos</i>	43
R E S U E L V E	51

A N T E C E D E N T E S

I. Inicio del procedimiento electoral federal

El siete de octubre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró el inicio del procedimiento electoral federal ordinario dos mil once–dos mil doce (2011-2012), para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como diputados y senadores al Congreso de la Unión.

II. Jornada electoral

El primero de julio de dos mil doce se llevó a cabo la jornada electoral, a fin de elegir a los ciudadanos que ocuparán los cargos de elección popular precisados en el punto que antecede.

III. Informe sobre la sumatoria de los resultados de la Elección Presidencial

En acatamiento a lo dispuesto por el artículo 310, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el ocho de julio del dos mil doce, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, con la copia certificada de las trescientas actas de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, informó al Consejo General, en sesión pública, el resultado

total de la suma de los resultados consignados en dichas actas, por partido político y por candidato, al mencionado cargo de elección popular.

IV. Juicio de inconformidad

El doce de julio de dos mil doce, la Coalición "Movimiento Progresista" presentó escrito de demanda de juicio de inconformidad, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de toda la elección.

1. Remisión de expediente y recepción en Sala Superior

Mediante oficio SCG/6882/2012, de diecisiete de julio de dos mil doce, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral exhibió el correspondiente escrito de demanda de juicio de inconformidad, con sus anexos.

2. Turno a la Comisión instructora

Por proveído de diecisiete de julio de dos mil doce, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente **SUP-JIN-359/2012**, con motivo del juicio de inconformidad promovido por la

Coalición "Movimiento Progresista", a fin de turnarlo a la Comisión encargada de elaborar el proyecto de calificación jurisdiccional y, en su caso, la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos (Comisión Instructora).

3. Radicación

Mediante proveído de veinte de julio de dos mil doce, la mencionada Comisión instructora acordó la recepción y radicación del expediente del juicio de inconformidad al rubro indicado, para los efectos legales procedentes.

V. Ofrecimiento de pruebas supervenientes

El diecinueve y veintitrés de julio de dos mil doce, la Coalición "Movimiento Progresista" presentó en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior dos escritos mediante los cuales ofrece pruebas supervenientes adicionales a la solicitud de invalidez de la elección presidencial planteada en el juicio de inconformidad, en los cuales, además, solicita a este órgano jurisdiccional que, entre otras cosas: **1)** "Urja" a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (en adelante Unidad de Fiscalización), a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que concluyan las investigaciones y procedimientos en curso relacionados con la impugnación e

informen sus resultados a la propia Sala Superior para efecto de la calificación de la elección presidencial, y **2)** Requiera a la Unidad de Fiscalización para que "investigue ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, todo lo relativo a los contratos celebrados para la dispersión de tarjetas Monex Lealtad, del Banco Monex, S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero", con las empresas que señalan en el escrito de cuenta.

VI. Presentación de "Excitativa de justicia"

El veintitrés de julio de dos mil doce, los representantes de la Coalición "Movimiento Progresista", presentaron ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior un escrito por el que *"SE SOLICITA PROVEÍDO DE TRÁMITE PARA RESOLUCIÓN DE QUEJAS (EXCITATIVA DE JUSTICIA)"*, a fin de que esta Sala Superior provea lo necesario para la tramitación y resolución de procedimientos sancionadores que, en su concepto, están relacionados con el juicio de inconformidad al rubro indicado, por tener vinculación con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Vista

Por acuerdo de veintiséis de julio del año en curso, la Comisión instructora ordenó dar vista, entre otros, al Consejo General, al Secretario Ejecutivo y a la Unidad de Fiscalización, todos del Instituto Federal Electoral,

con copia simple del escrito referido, para que dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, contado a partir del momento en que les fue notificado tal proveído, en el ámbito de sus atribuciones, se pronunciaran con relación a todos y cada uno de los planteamientos que expuso la aquí actora.

2. Desahogo de la vista

Por oficios SCG/7749/2012, SE/1438/2012 y UF/DRN/9388/2012, recibidos en esta Sala Superior el veintinueve de julio del año en curso, el Consejo General, el Secretario Ejecutivo y la Unidad de Fiscalización desahogaron la vista en tiempo y forma.

Al desahogar la vista, las mencionadas autoridades sostienen que la petición de excitativa de justicia planteada por los actores es infundada, en tanto que dicha solicitud se debe promover ante los propios órganos jurisdiccionales que resuelven el asunto en definitiva, por considerar –alguna de las partes- que ha transcurrido el tiempo que dispone la ley para emitir el fallo en donde se deben desahogar una serie de diligencias y actos de su estricta competencia.

Añadieron, que la petición formulada por la coalición actora, carece de sustento jurídico y debe ser desestimada, toda vez que no se pueden generar procedimientos distintos a los previamente

establecidos en la norma electoral, porque determinar lo contrario sería ir contra las garantías de debido proceso contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, reseñaron las diligencias que se han practicado en la instrumentación de los procedimientos sancionadores y quejas respecto de las cuales versó la vista ordenada.

VII. Peticiones en un escrito de desahogo de vista

El veintisiete de julio de dos mil doce, la Coalición "Movimiento Progresista" presentó un escrito en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, mediante el cual desahoga la vista que se le ordenó dar en diverso proveído de veintiséis de julio del mismo año, en el cual solicita que se requiera a la Unidad de Fiscalización, para que lleve a cabo diversas diligencias, entre las que destaca: requerir a la empresa Soriana S.A de C.V. para que exhiba el contrato para la emisión de dos mil cuatrocientas treinta y cinco tarjetas denominadas "a precio por ti"; establezca el monto y objeto del contrato; indique cuál fue la forma de pago; señale el nombre de las personas a las que se entregó la tarjeta, informe cuántas tarjetas se emitieron, si se canceló el crédito de esas tarjetas y, en caso de haber cancelado, informe los motivos. De igual forma se solicita que se requiera a la Unidad de Fiscalización para que emplace a

los responsables y resuelva antes de la calificación de la elección.

VIII. Escrito de ofrecimiento de pruebas supervenientes y solicitud de instauración de procedimiento extraordinario de fiscalización.

El treinta de julio de dos mil doce, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior escrito signado por Camerino Eleazar Márquez Madrid, representante de la **Coalición "Movimiento Progresista"**, por el cual, entre otros aspectos, solicita que se requiera y "ordene" al Consejo General y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral, *"...la realización de un procedimiento extraordinario de fiscalización, conforme a lo dispuesto en el artículo 85 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales"*.

IX. Acuerdo de apertura de cuaderno incidental

El treinta de julio de dos mil doce, la Comisión instructora ordenó la apertura de un cuaderno incidental a fin de resolver los planteamientos formulados por la Coalición "Movimiento Progresista", tanto en su escrito de demanda como en los escritos mencionados en los antecedentes IV, V y VI de esta resolución.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. *Competencia y actuación colegiada*

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver la cuestión incidental formulada en el juicio de inconformidad, con fundamento en lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción II, primer párrafo, y 189, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 50, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como, 79, fracción II, inciso a), y 97 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un incidente relacionado con diversos planteamientos vinculados con lo que la actora denomina como excitativa de justicia vinculada con la pretensión de nulidad de la elección presidencial formulada en el juicio principal.

En consecuencia, la materia sobre la que versa la resolución incidental compete a la Sala Superior, actuando en forma colegiada, conforme al criterio sostenido por este órgano jurisdiccional, en la tesis de jurisprudencia 11/99, con rubro **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO,**

**SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL
MAGISTRADO INSTRUCTOR".**

Lo anterior obedece a que la Coalición "Movimiento Progresista" pretende que esta Sala Superior ordene a diversas autoridades que lleven a cabo actuaciones que, desde su perspectiva, están relacionadas con la calificación jurisdiccional de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, lo que al efecto se resuelva no constituye un acuerdo de mero trámite, porque se trata de determinar si procede acordar favorablemente o no, las peticiones hechas por la coalición actora, razón por la cual se debe estar a la regla mencionada en la citada tesis de jurisprudencia y resolverse la vía incidental por la Sala Superior, actuando en colegiado.

SEGUNDO. *Síntesis de la cuestión incidental*

La parte actora expone diversos planteamientos a esta Sala Superior, tanto en su escrito inicial como en sus promociones posteriores que han sido precisadas en los antecedentes, mediante los cuales solicita: **1)** Se ordene al Consejo General del Instituto Federal Electoral, la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y **2)** Requerir o "urgir" a diferentes autoridades sobre la tramitación, sustanciación y resolución de diversas quejas que considera vinculadas a su impugnación de la elección presidencial. Tales planteamientos son, en síntesis, los siguientes:

a) Escrito de demanda

En la demanda del juicio de inconformidad por nulidad de la elección presidencial, la Coalición "Movimiento Progresista" solicita a esta Sala Superior se pronuncie sobre diversas omisiones atribuidas al Instituto Federal Electoral y a su Unidad de Fiscalización, a fin de que **se ordene la apertura un procedimiento extraordinario de fiscalización**, en términos del artículo 85 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como para la resolución de diversas quejas y procedimientos relacionados, entre otros aspectos, con el supuesto rebase de topes de gastos de campaña de la elección presidencial por parte de la Coalición "Compromiso por México", la adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión, supuestos actos de presión y coacción del voto con recursos públicos.

b) Solicitud de "excitativa de justicia"

En su escrito de veintitrés de julio de dos mil doce, la Coalición "Movimiento Progresista", invocando los artículos 1, 8, 17, 41, fracciones V y VI, así como 99 de la Constitución federal, solicita a la Comisión instructora que en el procedimiento de sustanciación del juicio de inconformidad en que se actúa y con el objeto de contar con todos los elementos necesarios para resolver el juicio de nulidad, **se dicte un acuerdo en relación con los procedimientos**

administrativos sancionadores electorales en etapa de investigación que considera vinculados al propio juicio, girando excitativa de justicia o requiriendo al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a su Unidad de Fiscalización, a efecto de que **realicen y concluyan las investigaciones; subsanen las inconsistencias y deficiencias, y resuelvan los procedimientos relacionados con el juicio de nulidad,** en atención al principio de justicia pronta y expedita. En particular vincula sus peticiones con los siguientes expedientes:

Expedientes
Q-UFRPP 15/12 y sus acumulados Q-UFRPP 16/12, Q-UFRPP 22/12, Q-UFRPP 41/12 y Q-UFRPP 78/12
Q-UFRPP 42/12 y su acumulado Q-UFRPP 43/12
Q-UFRPP 57/12
Q-UFRPP 58/12
Q-UFRPP 61/12
Q-UFRPP 144/2012
Q-UFRPP 147/2012
Q-UFRPP 233/2012
Q-UFRPP 234/2012
SCG/QPAN/CG/132/PEF/156/2012
SCG/ORD/PRD/CG/119/PEF/143/2012
SCG/PE/PRD/CG/226/PEF/303/2012

Los promoventes basan su solicitud en el hecho de que las quejas pendientes de resolución tienen estrecha vinculación con los resultados electorales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En su concepto, de las manifestaciones expresadas por la autoridad responsable en su informe circunstanciado, se advierten omisiones,

inconsistencias y deficiencias en la tramitación de los procedimientos, entre otras, el excesivo tiempo transcurrido entre la admisión a trámite y la realización de los primeros requerimientos; la omisión de tramitación de las quejas por doble vía (ordinaria y de fiscalización); o la descontextualización y falta de acumulación de quejas con identidad de hechos y sujetos denunciados.

En la solicitud se considera que la responsable ha actuado tomando como referencia los plazos ordinarios de los procedimientos administrativos, pretendiendo agotarlos al máximo, incluyendo su posible ampliación, sin hacer una ponderación entre los valores en juego y la urgencia en la resolución, lo que requeriría la reducción de los plazos al mínimo posible, a fin de emitir la resolución correspondiente. La actora afirma que la autoridad deja de atender la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados en el juicio de inconformidad por el que se impugna la elección presidencial –el cual se desarrolla en una sola instancia–, así como el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita, las circunstancias extraordinarias, y las finalidades del procedimiento administrativo sancionador electoral.

En concepto de la coalición actora, de no contar oportunamente con la información derivada de las investigaciones aludidas en su escrito de solicitud, aunque fuera de carácter provisional, se atentaría contra los principios constitucionales de certeza, autenticidad, definitividad y exhaustividad, toda vez que la confirmación

de las irregularidades denunciadas en las quejas constituyen un medio idóneo para preconstituir pruebas de hechos irregulares que trascienden al resultado de la elección presidencial. Además, se considera que ciertos medios de prueba sólo están al alcance de la autoridad electoral, a partir de la superación del secreto bancario o fiduciario o de otro tipo de requerimientos que deben tramitarse de forma expedita y no se encuentran al alcance de los denunciantes o promoventes.

Con base en tales consideraciones, la actora considera procedente que esta Sala Superior **requiera a la Unidad de Fiscalización que de manera inmediata realice la diligencia de emplazamiento a los señalados como responsables en los escritos de quejas mencionados en su solicitud**, a efecto de que dentro de los cinco días emitan la contestación respectiva, hagan valer lo que a su derecho corresponda y ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes, en los términos del artículo 377, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo cual –se afirma– se cumple cabalmente con las garantías de legalidad, seguridad jurídica y audiencia que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución general, al tiempo en que se transparenta la administración de justicia, al hacerla pronta y expedita, de acuerdo al artículo 17 constitucional, de forma tal que, en última instancia, estaría en posibilidad de someter los proyectos de resolución al Consejo General el día veinte de agosto del presente año, y remitir, en su caso, las

certificaciones conducentes a la Sala Superior, con lo cual se perfeccionarían los medios de prueba ofrecidos por la Coalición "Movimiento Progresista" en el juicio de inconformidad.

c) Escrito sobre pruebas supervenientes

En el escrito de diecinueve de julio del presente año, la coalición actora ofrece pruebas supervenientes y solicita "urgir" a la Unidad de Fiscalización, a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que concluyan las investigaciones y procedimientos relacionados con la investigación vinculada con el presunto financiamiento ilícito de la campaña presidencial del candidato de la Coalición "Compromiso por México", Enrique Peña Nieto, particularmente, aquellas relacionadas con recursos financieros operados a través del Banco Monex, Grupo Comercial Inizzio; Importadora y Comercializadora Efra; Comercializadora Atama; Grupo Koleos; Grupo Empresarial Tiguan y Rodrigo Fernández Noriega, en operaciones presuntamente relacionadas con dicha campaña presidencial.

d) Peticiones en el escrito de desahogo de vista

El veintisiete de julio de dos mil doce, la Coalición "Movimiento Progresista" presentó escrito en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, mediante el cual, además de desahogar la vista que se le ordenó dar en proveído de veintiséis de julio del mismo año, solicita que se requiera a la Unidad de Fiscalización, para que lleve a cabo diversas diligencias, entre las que destaca: el requerimiento a la empresa Soriana S.A de C.V., el contrato para la emisión de dos mil cuatrocientas treinta y cinco (2435) tarjetas denominadas "a precio por ti"; establecer el monto y objeto del contrato; requerir a la persona moral que indique cuál fue la forma de pago; el nombre las personas a las que se entregó la tarjeta; informe cuántas tarjetas se emitieron; informe si se canceló el crédito de esas tarjetas; en caso de haber cancelado, informe los motivos. De igual forma, se solicita que se requiera a la Unidad de Fiscalización para que emplace a los responsables y se resuelva antes de la calificación de la elección.

e) Reiteración de solicitud de que se ordene la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización.

El treinta de julio de dos mil doce, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior escrito signado por Camerino Eleazar Márquez Madrid, representante de la **Coalición "Movimiento Progresista"**, por el cual, entre otros aspectos, solicita que se requiera y "ordene" al

Consejo General y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral, "...la realización de un procedimiento extraordinario de fiscalización, conforme a lo dispuesto en el artículo 85 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".

TERCERO. Metodología para el estudio de la cuestión incidental

Para el estudio de la cuestión incidental, esta Sala Superior agrupará aquellos planteamientos que están relacionados, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, considerando además la intención de la promovente que se advierte de la lectura integral de los documentos presentados, en términos de la jurisprudencia 4/2000 con rubro **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN**, así como de las jurisprudencias 4/99 y 66/ 2002, con los rubros respectivos **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR y PROMOCIONES. CUANDO ES EVIDENTE QUE SU LITERALIDAD SE OPONE A LA CLARA INTENCIÓN DEL SUSCRIPTOR, DEBE PREVALECER ÉSTA.**¹

Al respecto, cabe precisar que tanto de la lectura de la demanda como de los escritos petitorios de la actora, se

¹ Cf. *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, *cit.*, pp. 119-120, 411, 530-531, respectivamente.

advierte que pretende, esencialmente, que esta Sala Superior ordene al Consejo General y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos del Instituto Federal Electoral que se instaure un procedimiento extraordinario de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y por otra que se ordene que resuelvan diversos procedimientos administrativos sancionadores y quejas en materia de fiscalización.

Para efecto del estudio de la cuestión incidental se considera procedente dividir el análisis de los planteamientos de la coalición actora de acuerdo a la naturaleza de los diferentes procedimientos administrativos respecto de los cuales se formula la excitativa de justicia. Para ese efecto se dividirá el análisis en dos apartados:

1. Planteamientos relacionados con la pretensión de apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización de los informes de campaña en términos del artículo 85 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y
2. Planteamientos vinculados con la denominada "excitativa de justicia" a las autoridades administrativas electorales respecto de resolver a la brevedad diversos procedimientos administrativos sancionadores.

CUARTO. Procedimiento extraordinario de fiscalización de los recursos de los partidos políticos

1. Cuestiones generales

A efecto de examinar la pretensión de la Coalición promovente, es necesario examinar el marco jurídico aplicable al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Unidad de Fiscalización, con relación a la potestad de fiscalizar los recursos de los institutos políticos así como para tramitar quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

...

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

...

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 79

1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los

informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Artículo 81

1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

...

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;

e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

...

Artículo 84

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

a) La Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

b) Si durante la revisión de los informes la Unidad advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de

dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

c) La Unidad está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo a que se refiere el inciso siguiente para la elaboración del dictamen consolidado;

d) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Unidad dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado, que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;

e) El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

f) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, y se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;

g) Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y

h) El Consejo General del Instituto deberá:

I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la Unidad y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de

la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

III. Publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.

Artículo 85

1. En casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo anterior. En todo caso, los procesos extraordinarios deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del Consejo a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral.

Artículo 106

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.

3. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme al presente Código.

4. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código.

Artículo 109

1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de

certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto

...

CAPÍTULO QUINTO
Del procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos

Artículo 372

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, y en su caso de las agrupaciones políticas nacionales:

- a) El Consejo General;
- b) La Unidad de Fiscalización;
- c) La Secretaría del Consejo General, y

2. El órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución relativo a las quejas a que se refiere el párrafo anterior será la Unidad de Fiscalización, la que podrá solicitar la colaboración de la Secretaría o, por su conducto, la de los órganos desconcentrados del Instituto.

[...]

Artículo 373

1. La Secretaría del Consejo General recibirá las quejas a que se refiere el presente capítulo y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización.

2. Las quejas podrán presentarse ante los órganos desconcentrados del Instituto, que las remitirán, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al secretario ejecutivo, para que éste proceda conforme a lo que establece el párrafo anterior.

3. En caso de que la queja sea presentada ante un órgano desconcentrado del Instituto por el representante de un partido político, la Secretaría lo notificará a la representación del partido político denunciante ante el Consejo General del Instituto, enviándole copia del escrito por el que se presentó la queja.

Artículo 374

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; tratándose de las presentadas por los partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales, el promovente deberá acreditar su personería.

Artículo 376

1. Una vez que el titular de la Unidad de Fiscalización reciba el escrito de queja, procederá a registrarlo y lo comunicará al Secretario del Consejo.

2. El titular de la Unidad podrá desechar la queja, de plano, en los siguientes casos:

a) Si los hechos narrados resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o si siendo ciertos, carecen de sanción legal;

b) Si la queja no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 374 y 375 del presente Código;

c) Si la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, aun con valor indiciario, que respalde los hechos que denuncia; o

d) Si por cualquier otro motivo la queja resulta notoriamente improcedente.

3. El desechamiento de una queja, con fundamento en lo establecido en el párrafo anterior, no prejuzga sobre el fondo del asunto, y no se constituye en obstáculo para que la Unidad de Fiscalización pueda ejercer sus atribuciones legales.

4. En caso de que la queja cumpla con los requisitos formales y no se presente alguna causa de desechamiento, el titular de la Unidad notificará al partido denunciado, del inicio del procedimiento respectivo, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

5. El titular de la Unidad, a fin de allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes, podrá solicitar al secretario ejecutivo que instruya a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados, del Instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias.

6. Con la misma finalidad solicitará al secretario ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que le permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. En este último caso deberá establecer medidas para el resguardo de la información que le sea entregada. Las autoridades están obligadas a responder tales requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, mismos que, por causa justificada, podrá ampliarse cinco días.

7. También podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; los requeridos deberán responder en los plazos señalados en el artículo anterior.

8. El titular de la Unidad de Fiscalización podrá ordenar, en el curso de la revisión que se practique de los informes anuales o de campaña de los partidos políticos nacionales, que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas correspondientes a cada uno de dichos ejercicios; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria.

Artículo 377

1. Una vez realizados los actos a que se refiere el artículo anterior, el titular de la Unidad emplazará al partido denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integren el expediente respectivo, para que en un término de cinco días contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, conteste por escrito.

2. En la contestación al emplazamiento, el partido denunciado podrá exponer lo que a su derecho convenga, se referirá a los hechos mencionados en la denuncia o queja, y ofrezca y exhiba pruebas, con excepción de la testimonial y la de posiciones, debiendo relacionarlas con los hechos, y presentar las alegaciones que estime procedentes,

3. Agotada la instrucción, el titular de la Unidad elaborará el proyecto de resolución correspondiente, para ser presentado a la consideración del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión que celebre.

4. Los proyectos de resolución deberán ser presentados al Consejo General en un término no mayor a sesenta

días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte de la Unidad de Fiscalización, con excepción de aquellos asuntos en que por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo indicado, informando al secretario ejecutivo.

5. La Unidad de Fiscalización deberá informar al Consejo General del estado que guarden los procedimientos en trámite.

Artículo 378

1. El Consejo General, una vez que conozca el proyecto de resolución, procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

2. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta:

a) Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta;

b) Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma transgredida y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma; y

c) En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

3. Si durante la substanciación de alguna queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del Consejo que proceda a dar parte a las autoridades competentes

De la normatividad antes transcrita, es posible arribar a las premisas siguientes:

1. El Instituto Federal Electoral es un **organismo público autónomo** dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, que tiene como función la organización de las elecciones

federales. En el ejercicio de esa función estatal **son principios rectores: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.**

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un **órgano técnico** del Consejo General del Instituto Federal Electoral, **dotado de autonomía de gestión**, que en el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

3. La revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

4. La Unidad de Fiscalización tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

5. Entre las atribuciones de la Unidad de Fiscalización se prevén las siguientes: vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la normativa electoral; recibir

los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así como los demás **informes** de ingresos y gastos establecidos por el Código Electoral; ordenar la práctica de auditorías, directamente o mediante terceros, a las finanzas de los partidos políticos y, presentar al Consejo General, los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.

6. Entre las atribuciones de la Unidad de Fiscalización destaca la de iniciar procedimientos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84 del código electoral federal, previo acuerdo del Consejo General.

7. La tramitación y resolución de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales es competencia del Consejo General, de la Unidad de Fiscalización y de la Secretaría del Consejo General.

8. En particular, **corresponde a la Unidad de Fiscalización, la tramitación, substanciación y la formulación del proyecto relativo a las mencionadas quejas**, órgano que en el ejercicio de dicha instrumentación puede solicitar la colaboración de la Secretaría o por su conducto a órganos desconcentrados del propio Instituto.

9. La Unidad de Fiscalización puede alegarse de elementos de convicción que estime pertinentes, instando a través del Secretario Ejecutivo a los órganos ejecutivos, centrales y desconcentrados del instituto a efecto de recabar o diligenciar medios de prueba.

10. A través del Secretario Ejecutivo, la Unidad de Fiscalización está en aptitud de requerir a las autoridades competentes para que entreguen pruebas que tengan en su poder, o incluso, a efecto de obtener información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario, y ordenar las medidas de resguardo de información que sean necesarias.

11. En ese supuesto, las autoridades estarán obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, el cual podrá ampliarse hasta por cinco días por causa justificada.

12. La Unidad de Fiscalización tiene también la facultad de requerir a particulares, personas físicas y morales le proporcionen información y documentos necesarios para la investigación.

13. En la revisión de los informes anuales o de campaña de los partidos políticos nacionales, el titular de la Unidad de Fiscalización podrá pedir que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas correspondientes a cada uno de esos ejercicios y podrá solicitar un informe

detallado al partido denunciado y requerirle la entrega de información y documentación que sea necesaria.

14. Una vez que la Unidad de Fiscalización ha agotado la instrucción, su titular elaborará el proyecto de resolución correspondiente para presentarlo a la consideración del Consejo General en su próxima sesión.

15. El proyecto de resolución debe ser presentado al Consejo General en un **plazo no mayor a sesenta días naturales**, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte de la Unidad de Fiscalización, **salvo en aquellos asuntos en los que por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo indicado, informando al Secretario Ejecutivo.**

16. La Unidad de Fiscalización debe informar al Consejo General del estado que guarden los procedimientos en trámite.

17. El Consejo General, una vez que conozca el proyecto de resolución, procederá a imponer las sanciones correspondientes.

La síntesis anterior pone de relieve que la función de la Unidad de Fiscalización también comprende la instrumentación de las quejas que se presenten con motivo de infracciones en esa materia, facultad que le está

asignada en atención a la naturaleza de órgano técnico que le asiste.

De ese modo, el mecanismo instrumental de la Unidad de Fiscalización en los procedimientos –que le permite desahogar todas las etapas vinculadas con la obtención y desahogo de los medios probatorios que estime necesarios para la investigación– constituye el eje fundamental para el adecuado desarrollo del procedimiento administrativo que culmina con la presentación del asunto ante el Consejo General para su resolución definitiva.

Todo lo anterior, pone de manifiesto que la regulación constitucional y legal de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es un asunto complejo que ha seguido una dirección concreta y constante para alcanzar y consolidar la *autonomía de gestión* indispensable para su funcionamiento eficaz.

La conformación de un órgano con autonomía de gestión y técnico en cuanto a su operatividad y funcionamiento, por disposición constitucional, recoge los fines que se propuso el poder reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la reforma de dos mil siete.

La reforma constitucional electoral de dos mil siete instituyó un órgano técnico encargado de las finanzas de los partidos políticos, con la particularidad de que entre sus potestades

no estuviera limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

De ese modo, la organización administrativa electoral transitó de manera firme hacia la profesionalización, especialización e imparcialidad de la función fiscalizadora de los partidos políticos nacionales.

Así se desprende de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete,²

"... la Iniciativa bajo dictamen propone, en los párrafos 10º y 11º de la nueva base V del artículo 41, establecer la creación de un órgano técnico para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, su naturaleza jurídica y la forma de designación del titular de dicho organismo; se establece igualmente que para el cumplimiento de sus objetivos no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, siendo además el conducto obligado para que sus similares de orden estatal superen la limitación impuesta por las mismas normas legales antes mencionadas.

Tales propuestas son relevantes en tanto permitirán dar un paso adicional en la profesionalización e imparcialidad de la función fiscalizadora que, respecto a los partidos políticos nacionales, la Constitución atribuye desde 1996 al Instituto Federal Electoral. La actual normatividad legal otorga esa función material a una comisión de consejeros electorales del Consejo General del IFE, lo que ha ocasionado distorsiones innecesarias en el trato entre estos servidores públicos y los representantes de los partidos políticos en el propio Consejo, además de continuas fallas en el ejercicio de tal facultad por la comisión de consejeros hoy competente.

² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos. 12 de septiembre de 2007.

En beneficio de las facultades que en esta materia tiene conferidas el Instituto, y para seguridad técnica y jurídica de los partidos políticos nacionales, sujetos de la fiscalización y vigilancia, resulta pertinente la creación del órgano técnico que la Iniciativa bajo dictamen propone."

En el mismo tenor, se orientan las motivaciones que sustentaron el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el catorce de enero de dos mil ocho, cuyo texto es el siguiente: ³

La vigilancia y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, confiada por la reforma constitucional a un órgano técnico del IFE, dotado de autonomía de gestión, se desarrolla en un nuevo capítulo cuyos contenidos principales son:

Se crea la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como órgano técnico del instituto teniendo a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

La Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del instituto.

La Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias les presente la Unidad.

Los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos políticos, que requieran superar la limitación establecida por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, solicitarán la intervención de la Unidad a fin de que ésta

³ Dictamen Cámara de Diputados- 11 de diciembre de 2007.

actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales;

La Unidad está dotada de amplias facultades para cumplir sus fines respetando el derecho de audiencia de los requeridos; estableciendo igualmente el derecho de los partidos a la confronta entre los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por el instituto sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

Se establece la obligación de los partidos de presentar informes trimestrales de avance del ejercicio, salvo en el año electoral. Los informes tienen un carácter solamente informativo, por lo que los partidos no podrán ser sancionados por los errores u omisiones que en los mismos advierta la Unidad, sino que ésta coadyuvará a su debida corrección;

Dentro de los informes anuales se crea la obligación a los partidos de presentar un informe consolidado de situación patrimonial en el que manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda;

Se establece la obligación de la presentación de informes de precampañas por los partidos políticos, y a través de ellos de cada uno de los aspirantes a candidatos a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados por cada aspirante;

Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual ordinario que corresponda;

Por lo que respecta a los informes de campaña, los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días del mes de junio del mismo año; en tanto que los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral;

Respecto del procedimiento para la presentación y revisión de los informes, la Unidad está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o

rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane;

La Unidad podrá instaurar procesos extraordinarios de fiscalización, los que en su caso deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice la ampliación del plazo.

Las decisiones finales de la Unidad de Fiscalización en materia de informes y propuesta de sanciones a partidos políticos quedarán sujetas a las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Sobre estas bases se analizarán los planteamientos de la Coalición actora.

2. Estudio relativo a la instauración de un procedimiento extraordinario de fiscalización

El análisis anterior, permite advertir que existe la posibilidad de ordenar la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, a cargo de la aludida Unidad de Fiscalización, previo acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En el caso no procede acordar favorablemente la petición de la actora, en el sentido de que esta Sala Superior ordene al Consejo General del mencionado Instituto que, a su vez, instruya a la Unidad de Fiscalización para abrir un procedimiento extraordinario de fiscalización, porque esa determinación corresponde emitirla solamente al citado órgano supremo de dirección en materia electoral federal,

en el ámbito de sus atribuciones constitucional y legalmente previstas.

Al respecto, cabe destacar que la competencia constituye un presupuesto de validez de los actos de autoridad, de forma tal que si un determinado órgano jurisdiccional carece de competencia estará impedido para que en un asunto sometido a su conocimiento, se pronuncie sobre el fondo de la pretensión.

De lo contrario se estaría invadiendo el ámbito competencial que determina las actividades que conforme a la Ley le corresponden desarrollar como instancia natural, a una autoridad electoral federal con autonomía constitucional en sus decisiones y funcionamiento, con independencia de los juicios y recursos que procedan para impugnar sus determinaciones.

La premisa anterior adquiere una mayor dimensión tratándose de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que fue concebida como un órgano técnico de ese Consejo General, dotado de autonomía de gestión, conforme con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base V, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 79, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Conforme a lo precisado, esta Sala Superior considera que no procede hacer el requerimiento que propone la actora al Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues planteamientos como el que se hace valer, habrían de promoverse en todo caso, ante la autoridad administrativa del conocimiento del asunto de origen, en términos del diseño constitucional y legal expuesto.

En similar sentido, debe considerarse la diversa petición de la actora atinente a que este órgano jurisdiccional "urja" a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que concluyan las investigaciones y procedimientos en curso relacionados con la impugnación e informen sus resultados a la propia Sala Superior para efecto de la calificación de la elección presidencial, lo cual, por las razones generales expuestas se considera improcedente.

Lo anterior, toda vez que ambas autoridades cuentan con un ámbito de atribuciones específico, atento a que la primera es un organismo especializado de la Procuraduría General de la República, responsable de atender lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal, en términos del artículo 2, fracción VI del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; mientras que la segunda, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, tal como lo dispone el artículo 1 de la

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que ambas instituciones del Poder Ejecutivo Federal cuentan con atribuciones para conducir los procedimientos de su competencia, en términos de la normativa que las rige, de manera que, no se justifica una intervención en tal ámbito por este órgano jurisdiccional en el sentido propuesto por la coalición actora, es decir que "urja" a tales autoridades para que concluyan determinados procedimientos; sin dejar de tener en consideración que esos órganos, por corresponder a un marco constitucional y legal distinto, tienen previsto un esquema de revisión ajeno a la materia electoral.

Por otra parte, respecto a la petición de la coalición actora, relativa a que se requiera a la Unidad de Fiscalización para que una vez emitido el dictamen consolidado de la revisión de gastos de campaña en la elección presidencial, lo remita a este órgano jurisdiccional federal, para que en el ámbito de sus atribuciones relacionadas con la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, confirme la violación a lo previsto en los artículos 342, párrafo 1, incisos b), c) y f), y 344, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Federales, debe desestimarse tal solicitud en razón de que el procedimiento a través del cual, la Unidad de Fiscalización desahoga el procedimiento atinente se rige por su propia normatividad, la cual, le otorga plazos específicos para cada una de sus etapas y reglas expresas para su instrumentación a las que debe sujetarse, por lo que

no sería dable, desde este momento, ordenar el requerimiento que se solicita.

A esta Sala Superior no le corresponde constitucional y legalmente resolver cuestiones como la planteada.

La existencia de límites a las potestades de los órganos del poder público, en particular de los órganos jurisdiccionales, mediante el principio de legalidad es consustancial al moderno Estado constitucional de derecho. Por tanto, la competencia de los órganos jurisdiccionales tiene como finalidad preservar una convivencia armónica entre los poderes públicos del Estado, permitiendo que interactúen sin anular o invadir su ámbito de facultades, deber que se hace más intenso cuando por definición constitucional se reconoce la autonomía.

Del análisis de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186 y 189, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se advierte que se le confiera a este órgano jurisdiccional facultad o atribución alguna para resolver sobre el procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, como lo pretende la Coalición actora, sino para decidir las impugnaciones de los actos o resoluciones electorales de las autoridades

electorales y los partidos políticos, a efecto de garantizar que se adecuen a la constitución y a la ley, pero dentro del sistema de medios de impugnación especialmente diseñado para ese efecto.

Precisamente por ello, en el artículo 99 de la Constitución referida, se prevé que el Tribunal Electoral al resolver cualquiera de los asuntos de su competencia, emitirá sentencias que diluciden las cuestiones debatidas, sentencias que son definitivas e inatacables, lo cual se justifica, porque así es como el Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario determinó el funcionamiento de la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral en el ámbito federal, es decir, su función esencial es resolver situaciones jurídicas concretas que impliquen un eventual agravio a la esfera jurídica de los promoventes, generado necesariamente por un acto o resolución (en sentido general) de autoridad o de partido político que resulte privativo o lesivo de algún derecho de índole político-electoral o violatorio del orden constitucional.

Como se ve, en el caso particular, la actora pretende que, tomando en consideración el "dictamen consolidado" de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, esta Sala Superior determine sobre el presunto rebase de tope de gastos de campaña de una coalición de partidos políticos, situación que como se ha explicado excede la competencia de esta Sala Superior, porque la accionante pretende que esta Sala Superior emita un

pronunciamiento relativo al procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos sin que exista una determinación conclusiva del mismo, de conformidad con el acuerdo CG 301/2012 del Consejo General, por lo que resulta infundada.

En consecuencia, no ha lugar a acordar favorablemente la petición de la Coalición "Movimiento Progresista" de instaurar un procedimiento extraordinario de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, conforme al artículo 85, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no existir una potestad constitucional y legal conferida a esta Sala Superior para tal efecto.

QUINTO. Pretensión de "excitativa de justicia" respecto de procedimientos administrativos

En este apartado se analizarán las peticiones de la Coalición actora de apresurar la resolución de los procedimientos sancionadores, tanto en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, como los procedimientos administrativos ordinarios y especiales que tramita la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Al respecto, los planteamientos de la coalición actora están orientados a solicitar que esta Sala Superior "urja" a las autoridades administrativas a tramitar y resolver diferentes procedimientos administrativos, lo cual considera de urgente

resolución, antes de que esta Sala Superior califique la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Sala Superior hará el análisis de las peticiones de la actora de forma conjunta, porque la pretensión es similar, es decir, que este órgano jurisdiccional ordene a dos autoridades administrativas electorales que apresure la resolución de procedimientos sancionadores que tienen a su cargo, con independencia de la materia, es decir, ya sea de fiscalización de recursos de partidos políticos o sancionadores ordinarios o especiales.

a) Pretensión en la llamada excitativa de justicia.

En una revisión integral de los escritos presentados por la Coalición "Movimiento Progresista" desde la demanda, pasando por distintos escritos petitorios de diecinueve, veintitrés, veintiséis, veintisiete y treinta de julio, todos de dos mil doce, esta Sala Superior advierte que la demandante formula una pretensión que denomina "excitativa de justicia", como parte de la instrucción del juicio de inconformidad al rubro indicado, para que este órgano jurisdiccional dicte acuerdo en que requiera al Consejo General y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral, para que resuelvan los procedimientos administrativos sancionadores electorales en proceso de investigación que precisa en cada uno de tales escritos, los cuales, en

concepto de la Coalición actora se relacionan con el juicio de inconformidad al rubro citado.

La causa de pedir en la "excitativa de justicia", fundamentalmente, se hace consistir en que: "...se subsanen los errores y omisiones de trámite y sustanciación, así como se establezca un plazo para su resolución que sea previo a la resolución de los juicios de inconformidad y declaración de validez de la elección...".

Concluye la Coalición "Movimiento Progresista" que fue excesivo el tiempo transcurrido entre la admisión a trámite y la realización de los primeros requerimientos en cada una de las quejas que señala; la omisión de tramitación de las quejas por vía ordinaria y de fiscalización; la desconexión y falta de acumulación de quejas con identidad de hechos y sujetos denunciados; la pretensión de la responsable de agotar al extremo los plazos del trámite e, inclusive, de ampliarlos.

b) Estudio de la pretensión de "excitativa de justicia"

Como se puede advertir, la Coalición "Movimiento Progresista", en esencia, tiene una pretensión que puede sintetizarse a partir de dos finalidades: a) La Sala Superior dicte un acuerdo de una "excitativa de justicia" al Consejo General y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral, para que resuelvan oportunamente determinados

procedimientos administrativos sancionadores ordinarios, especiales y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, antes de que se decida el juicio de inconformidad por nulidad de la elección presidencial, y b) Una resolución que subsane lo que la misma coalición actora denomina errores y omisiones de trámite y sustanciación de distintos procedimientos que están identificados con diecisiete diversos procedimientos administrativos sancionadores ordinarios, especiales y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto.

Para efectos de analizar la petición de "excitativa de justicia" de la Coalición "Movimiento Progresista", respecto de los procedimientos administrativos sancionadores ordinario, especial y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, es necesario atender a los rasgos y características que identifican a esa figura procesal en los ordenamientos normativos que la contemplan.

En este sentido, la excitativa de justicia ha sido considerada como un medio procesal a disposición de las partes en un procedimiento que tiene por objeto compeler a los integrantes de un colegiado, particularmente, a jueces o magistrados integrantes de un órgano jurisdiccional, generalmente por conducto de su Presidente, cuando se han dejado trascurrir los plazos legales sin dictar las resoluciones que correspondan, a fin de que se garantice el derecho a la justicia pronta, con el efecto de que el magistrado responsable formule el proyecto de resolución a

la brevedad a fin de no exceder de manera injustificada los plazos previstos legalmente. En general, la excitativa de justicia no se concibe propiamente como un recurso, que tenga por objeto modificar, revocar o confirmar una resolución, puesto que precisamente su objetivo es que se ejecute un acto procesal.⁴

En este sentido, es conveniente destacar algunos rasgos definitorios de la figura que se analiza, previstos en las legislaciones que la contemplan: a) La petición de excitativa se promueve ante un órgano supraordinado, ordinariamente ante el presidente del colegiado para que sea éste último el que se pronuncie sobre la misma; b) El presupuesto de la petición es que el propio órgano o alguno de sus integrantes haya dejado transcurrir los plazos legales previstos para la emisión de la resolución que corresponda, y c) la excitativa

⁴ La figura procesal se encuentra prevista en algunos ordenamientos, por ejemplo, en el ámbito federal en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 18, fracción XIV) y Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (artículos 55 y 56). En el ámbito local destacan: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (artículo 89, fracción IX); Ley Orgánica del Poder Judicial de Aguascalientes (artículo 81; Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Colima (artículo 75); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo (artículo 79); Ley de Justicia Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (artículo 41); Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala (artículo 75); Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán (artículo 74); Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas (artículo 8). La naturaleza de la figura también ha sido materia de análisis jurisprudencial: EXCITATIVA DE JUSTICIA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 91 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUERRERO. NO ES UN RECURSO. [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; VI, Septiembre de 1997; pág. 683. Algunos criterios históricos que confirman lo expuesto: EXCITATIVA DE JUSTICIA. [TA]; 5a. Época; Pleno; S.J.F.; XVIII; pág. 1275 y EXCITATIVA DE JUSTICIA. NATURALEZA DE LA. [TA]; 5a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; XLVI; pág. 5233.

no es un recurso sino un medio de naturaleza generalmente intraorgánica de impulso procesal.

En el ámbito electoral federal, la legislación no prevé un remedio de esta naturaleza, por lo que, en principio, la petición formulada por la coalición actora no encuentra un asidero en una previsión legal específica en la normativa electoral vigente. No obstante, esta Sala Superior advierte que la misma se sustenta en el derecho de petición a que se refiere el artículo 8 de la Constitución, relacionado con el derecho de acceso a la justicia pronta, completa e imparcial contemplado en el artículo 17 del mismo ordenamiento constitucional, con lo cual procede a su estudio jurisdiccional considerando la naturaleza de la petición y la distribución de competencias previstas constitucional y legalmente en el sistema electoral federal.

En el caso, esta Sala Superior considera improcedente la petición de excitativa de justicia toda vez que no existe una relación de jerarquía orgánica entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional porque el Consejo General, su Secretario y la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos son órganos que están integrados, con otros más, a un organismo público que es autoridad en la materia, así como independiente en sus decisiones y funcionamiento, y, además, la Unidad de Fiscalización es un organismo técnico del Consejo General, el cual, a su vez, está dotado de autonomía de gestión. La excitativa de mérito se solicita respecto de procedimientos administrativos sancionadores que si bien pueden ser revisados por esta autoridad

jurisdiccional, ello debe ser conforme al sistema de medios de impugnación previstos en la Constitución y en la Ley, del cual no forma parte la excitativa de justicia.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que no ha lugar a acordar favorablemente la petición de la Coalición actora, en el sentido de que se ordene al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ambas del Instituto Federal Electoral, diversas actuaciones que están dentro de su estricta competencia, como: requerir a diversas autoridades información relativa a procedimientos sancionadores o de fiscalización que se analizan en esos órganos de la máxima autoridad administrativa electoral.

Al respecto, se insiste, al ejercer ese ámbito de potestades las autoridades encargadas de la investigación desarrollan el mandato que la Constitución y la ley les impone, marco de actuación que también es parte de la autonomía de gestión que les asiste.

Lo anterior no implica que se desconozca la posibilidad de que el órgano jurisdiccional federal competente en materia electoral ordene, en el juicio correspondiente, el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, si lo amerita la violación reclamada, los plazos permitan su desahogo y sean determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, porque el ejercicio de

esa facultad directiva en el proceso para decretar medidas para mejor proveer está condicionada a que, previamente, estén demostrados ciertos hechos y sólo para dichas pruebas en que está previsto su ordenación y desahogo.

Como ya se analizó, el reconocimiento constitucional de la autonomía del Instituto Federal Electoral y, en especial, de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, como órgano con autonomía de gestión, implica que esta Sala Superior no interfiera en los procedimientos que son de la estricta competencia de los mencionados órganos administrativos electorales, excepto cuando la determinación se asuma en un juicio o recurso electoral.

Conforme a las consideraciones expuestas, no es procedente la petición de la Coalición actora de requerir al Consejo General y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral que apresuren el trámite y el dictado de las resoluciones de procedimientos sancionadores que son de su competencia.

Por lo anterior, resultan infundados los planteamientos expuestos en la cuestión incidental que se analiza.

Por último, dado que el objeto del incidente que se analiza consistió en determinar si había lugar o no a acordar favorablemente diversas peticiones hechas por la coalición actora de instaurar procedimientos extraordinarios de

fiscalización y apresurar el trámite y resolución de los procedimientos sancionadores identificados anteriormente, el criterio emitido en este acuerdo sirve de base para el análisis de peticiones similares, lo anterior con el objeto de preservar el principio de certeza en la actuación de las autoridades electorales.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. No ha lugar a acordar favorablemente las peticiones formuladas por la Coalición "Movimiento Progresista".

NOTIFÍQUESE personalmente a la coalición actora y a la Coalición "Compromiso por México", en su carácter de tercera interesada, en el domicilio señalado en autos para ese efecto; **por oficio**, con copia certificada anexa de la presente resolución, al Consejo General, al Secretario Ejecutivo y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, todos del Instituto Federal Electoral, y **por estrados** a los demás interesados.

Así, por unanimidad de votos, lo acordaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO